

## **SOBRE LA GESTIÓN DEL TRANSPORTE MILITAR Y NAVAL**

Por ROSENDO ESCRIBANO NAVARRO

Desde el año 1989, en Europa Central y Oriental, se han ido produciendo una serie de profundos cambios políticos que han mejorado radicalmente el entorno de seguridad en el que la Alianza del Atlántico Norte intenta alcanzar sus objetivos. Los desafíos y riesgos a los que actualmente se enfrentan las organizaciones para la seguridad son distintos de los existentes en el pasado.

Antiguos enfrentamientos de carácter étnico y religioso; viejos nacionalismos y disputas fronterizas y territoriales que permanecieron ocultas tras el entramado de la bipolaridad han regresado desde el pasado para entremezclarse ahora con nuevos desequilibrios de carácter social, político y económico hasta transformar lo que fue una amenaza cierta pero poco probable, en una serie de riesgos multidireccionales, difíciles de prever y de resolver.

En la actualidad ni los problemas son fácilmente identificables, ni las posibles soluciones tiene unas formulaciones tan sencillas como antaño. Hoy no es posible reducir los retos de la seguridad a meras cuestiones militares. O dicho de otro modo, no se trata ya de frenar una hipotética agresión soviética sobre Europa, ni de valorar la amenaza en función de las divisiones acorazadas que la Unión Soviética mantenía desplegadas en su frontera más occidental. Se trata ahora de prevenir, controlar y resolver nuevos conflictos que, como el de Bosnia-Herzegovina, convertido en la primera guerra continental europea desde el año 1945, constituye un serio riesgo para la paz y la estabilidad regional.

En zonas próximas, como ocurre en los países del este europeo, con Rusia a la cabeza, se afronta profundas reformas políticas y económicas de incierto futuro, con la consiguiente preocupación que para la seguridad de todos, representa la inestabilidad en unas áreas en las que aún existe un poderío bélico convencional y nuclear considerable. En este sentido, la proliferación de armas de destrucción masiva y sus medios de proyección continúan siendo una amenaza para la paz y la estabilidad internacional. Paradójicamente, el problema de las armas nucleares se ha visto agravado tras la desaparición de la Unión Soviética debido a la falta de control de los arsenales que aún existen.

Por lo que respecta a las naciones del centro de Europa, se han iniciado cambios sustanciales en sus estructuras estatales en un momento económico internacional muy delicado, lo que agrava su situación precisamente cuando acaban de incorporarse a los mecanismos de libre mercado. El hipotético fracaso económico o político de estas nuevas democracias que buscan hoy su seguridad podría originar nuevos focos de inestabilidad con proyección exterior que comprometerían la paz y la estabilidad.

Parecidos problemas existen en la ribera sur del Mediterráneo —zona de gran interés para Europa y de enorme importancia para España— donde han surgido nuevas tensiones sociales y políticas como consecuencia del fundamentalismo religioso, la presión demográfica y las desigualdades económicas con la zona norte. Este último aspecto está también presente en el conjunto de las relaciones Norte-Sur. Ocultas bajo el antagonismo Este-Oeste, durante muchos años han permanecido latentes —más desarrollados industrial y socialmente— y los en vías de desarrollo —menos favorecidos económicamente— que ahora cobran una nueva dimensión como potenciales focos de inestabilidad.

Enraizados con estas cuestiones existen otros factores de riesgo en el Mundo, como los periódicos conflictos en el centro y sur del continente africano o las nuevas tensiones que aparecen en el Pacífico, cuyo peligro de extensión supone un grave peligro para el conjunto de la sociedad internacional.

Las respuestas a estos nuevos retos vienen, por una parte, de la mano de la cooperación. Las naciones más desarrolladas, democráticas y con economía de libre mercado han comenzado a incorporar a sus reflexiones estratégicas la necesidad de cooperar económicamente con las nuevas democracias de Europa Central y los regímenes musulmanes estables y moderados, en el entendimiento de que esta colaboración es un elemento

clave a la hora de prevenir el estallido de nuevos conflictos. De otro lado, la resolución de la crisis cuando hacen acto de aparición se realiza ahora a través de instituciones multinacionales, cuya relevancia se ha incrementado en los últimos tiempos como consecuencia de una nueva forma de percibir la defensa y seguridad de los Estados.

La concepción más clásica de la defensa, ligada casi en exclusiva al espacio territorial de soberanía, ha perdido vigencia en toda Europa frente a la noción de una seguridad y defensa en la que están implicados los diversos actores estatales que comparten intereses y una misma concepción social y política. Conflictos como el desencadenado tras la invasión iraquí del emirato de Kuwait, en el año 1990, han puesto de manifiesto cómo los acontecimientos se interrelacionan hasta el punto de que la seguridad, la defensa y la protección de los intereses nacionales no pueden ya ser enfocados de modo individual. De ahí la puesta en marcha de importantes reformas en los sistemas de seguridad y defensa nacionales e internacionales para buscar respuestas efectivas ante los nuevos riesgos que planean sobre el escenario internacional.

Se ha pasado así de un concepto operacional basado casi exclusivamente en la defensa del territorio nacional a otro que, sin desprenderse de este cometido, amplía el ámbito de actuación de las fuerzas terrestres a otros escenarios para el cumplimiento de importantes misiones internacionales, en el marco de las Naciones Unidas, la Alianza Atlántica y la Unión Europea Occidental. Misiones como las operaciones de paz y ayuda humanitaria que han adquirido una relevancia equiparable a otras operaciones militares convencionales.

Esta nueva estrategia hace necesario dotar a la fuerza de una estructura orgánica que facilite su integración en organismos conjuntos o combinados. En este sentido, se abandonan las grandes unidades superiores para constituir otras más elementales, con un mayor grado de especialización y capaces de integrarse en organizaciones operativas nacionales o multinacionales de acuerdo con las misiones que les puedan ser asignadas dentro y fuera de sus fronteras. Pierde importancia por consiguiente el concepto de gran unidad permanentemente constituida que será relevado por fuerzas más reducidas (tipo brigada) con carácter modular.

La modernización y aligeramiento de las unidades responde, por otra parte, al criterio compartido por la mayoría de las Fuerzas Armadas del mundo occidental de que los ejércitos del futuro deberán ser más flexibles e interoperables y tener como característica principal una gran movilidad.

Por otra parte, la disminución de posibilidades de confrontación masiva entre bloques militares y, principalmente, la limitación de recursos, hacen necesario una reducción de las fuerzas dotadas de forma permanente, compensada con una capacidad de generación de fuerzas adecuada, creíble y fiable, para conseguir un conjunto que, de acuerdo con la nueva concepción estratégica, responda a las capacidades estratégicas de: disuasión, proyección, disponibilidad, defensa colectiva, presencia avanzada y movilización.

Esta nueva estrategia si bien mantiene claro su objetivo de salvaguardar la seguridad e integridad territorial de sus miembros difiere sensiblemente en cuanto a la forma de la anterior ya que modifica el escenario sobre el que se actuará, los personajes que actuaran dentro del mismo así como las circunstancias que rodean cada escenario.

La estrategia definida por la Alianza da como resultado directo que esta Organización ha de disponer, en otras, de unas fuerzas convencionales que gocen de una credibilidad en lo que se refiere a su capacidad para desempeñar sus funciones adaptándose al nuevo entorno de seguridad en tiempos de paz, crisis o guerra.

Estas fuerzas que deberán cooperar estructuralmente, combinarse y apoyarse entre ellas en los diversos tipos de operaciones, constarán de:

- Fuerzas terrestres: con un adecuado nivel de preparación y cuya entidad dependerá en gran medida de la movilización y reservas.
- Fuerzas navales: estudiarlas para proteger las vías de comunicación, deberán servir de apoyo a operaciones terrestres y anfibas.

Estos conceptos tienen su claro reflejo en España, en donde las líneas maestras de la política de defensa y la política militar se recogen periódicamente en un documento, la Directiva de Defensa Nacional (DDN), que constituye el marco de referencia para la actuación de los diversos organismos del Estado en todo aquello que afecta directa o indirectamente a la seguridad y defensa de España. En la actualidad, continúa vigente la DDN 1/92, aprobada por el presidente del Gobierno el día 27 de marzo de 1992, cuyos criterios fueron revalidados por la Junta de Defensa Nacional en su reunión del mes de marzo del año 1995. Dicha Directiva recoge ya el nuevo concepto de seguridad y defensa y define las grandes directrices sobre las que se fundamenta la acción político-militar de España en un contexto de seguridad compartida con las naciones que defienden un orden internacional asentado sobre valores de libertad, justicia, igualdad y pluralismo político.

Paralelamente, el Gobierno ha actualizado algunos de los puntos más destacados de su política de seguridad y defensa a través de un documento presentado al Parlamento en junio de 1995. De este modo, han quedado asentadas las bases sobre las que se desarrollan los objetivos generales de la política de defensa española y que son, entre otros:

- Fomentar en el pueblo español la conciencia de la necesidad de una política de defensa, acorde con la realidad social y económica de España y con sus compromisos internacionales, y de su participación en la Defensa Nacional.
- Continuar la actualización de las estructuras de la Defensa Nacional, en sus elementos fundamentales de las Fuerzas Armadas y Sistema Nacional de Gestión de Crisis y, en particular, la Estructura de Defensa Civil y el Planeamiento Civil de Emergencia.
- Desarrollar, en el marco de las resoluciones de la ONU cuantas acciones sean precisas para la recuperación de la soberanía de Gibraltar.
- Colaborar en la consolidación de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, como foro paneuropeo de diálogo y cooperación, especialmente en la consecución de nuevos acuerdos de control y armamento y desarme y de medidas de confianza y seguridad entre las naciones.
- Respalidar el fortalecimiento del papel de la ONU y de su Consejo de Seguridad y mantener la participación activa de España en sus iniciativas de paz, desarme y control de armamento, así como en sus misiones de mantenimiento de la paz y ayuda humanitaria.
- Promover la seguridad y estabilidad de la región mediterránea, incluido el ámbito de la defensa, mediante la intensificación del diálogo y la cooperación con los países del área, en especial con los del norte de África.

De acuerdo con todo lo anterior, España debe afrontar el planeamiento de su Defensa Nacional contemplando tres posibles ámbitos de actuación:

- **Ámbito nacional:** el derivado del ejercicio de nuestra propia soberanía.
- **Ámbito regional:** el que surge de la interdependencia con las naciones de nuestro entorno y el definido en los compromisos internacionales, con especial atención a la dimensión europea de seguridad y de defensa y a la Alianza Atlántica.
- **Ámbito mundial:** el configurado por la actuación de la ONU, de la que España forma parte como miembro solidario.

Esta nueva situación ha obligado a tener que replantearse la nueva situación y en base a ella define una nueva estrategia que nos permita hacer frente a las nuevas circunstancias en las que nos vamos a mover.

Sin entrar en el análisis de este nuevo concepto estratégico, que no es el objeto de estas líneas, si observamos que hay una serie de parámetros tales como movilidad, interoperabilidad, flexibilidad, proyección de fuerzas, reducción de fuerzas, etc., que aparecen reflejados claramente. Estos y otros muchos conceptos que podríamos extraer tienen una relación directa con el transporte, y lógicamente con todos los elementos que lo componen.

Llegados a este punto estamos en condiciones de plantear el problema al que debemos buscar la mejor solución que seamos capaces. El enunciado sería:

«Podemos ser capaces de transportar fuerzas pequeñas, medianas o grandes, en un corto espacio de tiempo, a cualquier punto donde sean necesarios.»

Al igual que en la resolución de cualquier problema, en lo primero que nos vamos a centrar es determinar el punto exacto donde nos encontramos, o dicho de otro modo, vamos a analizar nuestra situación actual para determinar si con nuestros medios actuales somos capaces de dar una decorosa solución al planteamiento expuesto.

El análisis de situación que nos planteamos lo haremos en tres medios, el marítimo, el terrestre carretera y el terrestre ferrocarril. Dentro de estos tres medios, fijaremos nuestra atención en los medios de los que dispone cada uno de los Ejércitos, viendo si con ellos pudiésemos ser capaces de encontrar una solución al problema y en caso contrario donde deberíamos buscar para hallar la solución.

Si echamos una ojeada a las capacidades de transporte marítimo, rápidamente nos daríamos cuenta que los medios con los que actualmente cuenta nuestra Armada para este menester son escasos, anticuados y difícilmente permiten cubrir las necesidades derivadas de la propia Armada, en lo que al transporte de sus unidades se refiere. Es decir, que la Armada difícilmente será capaz, no ya de prestar apoyo a otros Ejércitos, si no de ser autosuficiente en materia de transporte. La capacidad anfibia que permite proyectar el poder naval sobre la tierra se basa en cuatro buques anfibios, dos de la clase *Castilla* y dos de la *Hernán Cortes* con lo que difícilmente la Armada podrá atender las necesidades derivadas de la defensa. Más aún, si profundizamos en el análisis de los medios, salta a la vista que esta carencia se acentúa más todavía si se tiene en cuenta que debería contarse con medios especializados para el transporte en especiales circunstancias.

En los párrafos anteriores hemos hablado de la Armada en relación con sus propias necesidades de transporte. Pero debemos tener presente que las necesidades reales de transporte marítimo no partirán de sus necesidades, sino de las necesidades de transporte marítimo que planteen los otros Ejércitos, en especial el de Tierra.

En lo que se refiere a las perspectivas futuras para la adquisición de medios de transporte marítimo las expectativas son poco halagüeñas, ya que en septiembre del año 1994 se firmó la orden de ejecución para la construcción del buque dique, cuya botadura está prevista para julio del año 1997, y no se tienen otros proyectos en marcha.

Si cambiamos de tipo de transporte, y nos vamos al terrestre, y en especial a la carretera, y dentro de éste nos fijamos en los medios materiales existentes dentro del Ejército de Tierra, vemos que la situación no es más halagüeña ya que si bien se cuenta con algunos medios para atender las necesidades de transporte, estos medios no constituyen más que la mínima muestra de los que deberían tener, ya que deberían ser en más cuantía muy superiores a los existentes.

De igual forma que sucedía en la Armada, los medios para transportes terrestres especiales brillan por su ausencia ya que las existencias son nulas en la mayor parte de las ocasiones.

Por otro lado, en lo referente a lo que son elementos auxiliares de carga, la situación es la misma o aún si cabe peor, ya que a la escasez de medios hay que sumar un gran defecto de normalización, lo que incide de forma muy directa en la falta de interoperabilidad lo cual dificulta y encarece todo el sistema de transporte.

Al igual que sucede en la Armada las perspectivas de diversas adquisiciones son mínimas ya que no hay ningún programa tendente a dotar de medios de transportes y medios auxiliares de transporte, lo cual nos deja en una situación de precariedad para atender las necesidades de transporte en tiempos de paz. Obviamente si en paz domina la precariedad en un caso de crisis las dificultades serán mayores por el notable incremento que experimentan las necesidades de transporte.

Otro punto que nos puede servir para corroborar las carencias en medios de transporte que se viene apuntando son las cantidades que, procedentes de los Presupuestos Generales del Estado, se dedican a las contrataciones de medios ajenos al ámbito de la defensa.

A la vista de estas cantidades, podemos ver que año tras año se dedican en cantidades que si bien no permiten alardear por su cuantía, si nos permiten ver que la cuantía que es necesario dedicar a contratación de medios ajenos es muy superior a la que se dedica a realizar transportes por cuenta propia. Por otra parte la tendencia de gastos dedicados a uno u otro tipo de transporte se viene manteniendo año tras año y viendo las perspectivas futuras de los presupuestos dedicados a la defensa procedemos a manifestar que difícilmente se podrá modificar el rumbo de esta tendencia.

En lo referente al ferrocarril desde hace tiempo ha sido considerado un transporte de carácter estratégico, especialmente recomendado para el transporte de grandes tonelajes de cargas, a grandes distancias cuando menos por encima de los 300 ó 400 km. Los transportes más pequeños en cuantía y en distancia están encomendados generalmente a la carretera.

Para atender esta circunstancia el Ejército de Tierra anteriormente, y el Ministerio de Defensa en la actualidad, han dedicado una parte del presupuesto para comprar y mantener una serie de materiales ferroviarios que se estimaba que su existencia era de absoluta necesidad. Estos materiales eran diversos pero fundamentalmente se concentraban en plataformas para el transporte pesado, en especial vehículos cadenas, ya que el transporte de éstos por carretera presentaban algunos problemas. Con algo más de una centena de plataformas las necesidades militares estaban cubiertas en su inmensa mayoría de las situaciones, estando a cargo de la Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles, el control, gestión y explotación, de las mismas cuando no era necesaria la utilización en el campo militar.

A parte de estas plataformas el Ministerio de Defensa no cuenta con ningún otro elemento ferroviario que le permita atender las necesidades de transporte que pudiesen surgir en este medio de transporte.

En lo que se refiere a normativa que rige en el ferrocarril escapa del ámbito militar, a excepción de algunos acuerdos internacionales para el transporte militar por ferrocarril que, si bien se hacen por consenso entre los países implicados, requieren el consentimiento previo de la correspondiente administración ferroviaria para poderlas llevar a cabo.

Por otra parte, si analizamos las características de los ferrocarriles es fácil darse cuenta que su valor estratégico está totalmente ligado al continente en el que se encuentran anclados, ya que su capacidad de proyección en

otras partes del mundo se hace muy costoso en tiempo y medios, y en algunas ocasiones no es viable.

El problema en el ferrocarril se agrava aún más si se tiene en cuenta que la tendencia de los vehículos acorazados es a aumentar en peso y dimensiones, lo cual dificulta seriamente el transporte de este tipo de cargas, es especial por el problema que presentan los gálibos.

Pero si en los elementos que tradicionalmente se han considerado indispensables las carencias son manifiestas, en el campo de la telemática difícilmente podríamos decir que estamos dando los primeros pasos. En todos aquellos medios que actualmente se consideran indispensables para poder llevar a cabo una gestión ágil y eficaz apenas si se disponen de algunas muestras, que tan sólo sirven para realizar gestiones muy específicas, y más que una ayuda nos sirven para demostrar la situación precaria en la que nos encontramos inmersos.

Si bien es cierto que en el campo de las comunicaciones y la informática el Ministerio de Defensa está realizando un gran esfuerzo, y que se prevé incrementar este esfuerzo, también es justo decir que la parte de este esfuerzo que se dedica a la adquisición de medios o sistemas telemáticos de ayuda al transporte está aún por determinar, así como el plazo de tiempo en el que se realizará. Nos encontramos pues en la fase de mostrar cuales son nuestros deseos.

Llegados a este extremo, y tras ver los medios de los Ejércitos para transporte marítimo y terrestre, es fácil adivinar que el problema queda resuelto de forma muy parcial, limitándose esta solución al transporte de unas mínimas fuerzas y dentro de un radio de acción corto no contando en la actualidad con unos sistemas de información militares ágiles que, permitan una eficaz gestión y por tanto tampoco permitan la adopción de decisiones rápidas y certeras.

Ante esta situación queda claro que la solución pasaría bien por adquirir los medios de transporte y las medios de gestión del mismo, o acudir a otro sitio donde podamos disponer de ellos. En el primer caso nos encontraríamos que deberíamos hacer un desembolso muy grande para disponer de unos medios que, en lo que afectan a la parte de gestión de los mismos, quedarían obsoletos rápidamente por el ritmo veloz del avance tecnológico, y rara vez quedaría justificado tal desembolso. En el segundo caso, deberíamos recurrir al campo civil ya que es el único, dentro de la propia nación, que permitiría disponer de medios en la cuantía necesaria y con

unos medios de información suficiente con una capacidad de respuesta adecuada.

Por otra parte, en los años que corremos la tendencia de los presupuestos dedicados a la defensa es a disminuir paulatinamente. Esta disminución de presupuestos obviamente conlleva una paulatina disminución de fuerzas. Pero si por otra parte queremos que nuestras Fuerzas Armadas mantengan su capacidad, no cabe la menor duda que hay que pensar muy bien en que vamos a gastar los presupuestos.

A primera vista parece más lógico realizar nuestras inversiones en aquellos medios que pudiesen ser de difícil adquisición en los momentos de crisis o guerra o que fuesen de difícil sustitución, que no es el caso de los medios de transporte ya que contamos con existencias dentro de la Nación.

Llegado a este punto estaríamos en condiciones de dar una solución al problema que, si bien no sería la óptima, sí sería solución. No obstante y con el fin de contribuir al fin de este trabajo lo que trataremos de obtener es una serie de conclusiones que nos sirvan y que nos permitan definir nuestra situación actual y los horizontes que debemos escudriñar. Estas son:

- En la actualidad los Ejércitos no disponen de los medios de transporte terrestres y navales que les permitan cubrir las necesidades derivadas del empleo en puntos fuera del territorio nacional y en aquellos casos en que se disponen en condiciones mínimas.
- Asimismo tampoco disponen de los medios que les permitan la integración en los sistemas de información para llevar a cabo una adecuada gestión de los medios, un eficiente control de éstos y un óptimo empleo.
- Será necesario cubrir las necesidades de transporte militares mediante el aporte de medios civiles, los cuales volverán a su quehacer normal una vez desaparezca la necesidad.
- Asimismo será necesario acudir en gran medida al campo civil para cubrir las necesidades militares en el campo de la telemática, para la gestión de los transportes. Sí sería conveniente por parte militar el disponer de una cierta autonomía de medios en este campo, que le permitiese el no tener que recurrir a otro campo siempre que surja una necesidad por pequeña que sea. Además sería aconsejable que este nivel de autonomía viniese marcado por la lógica y no por el presupuesto.

- En lo que al ferrocarril se refiere, su capacidad de proyección es escasa o nula, viéndose menguadas las posibilidades de transporte por la evolución de determinados tipos de cargas. En cualquier caso el control, gestión y empleo esta plenamente ubicado en el campo civil.
- Sería muy conveniente disponer de los elementos necesarios que mantengan una corriente de intercambio entre el campo civil y el militar, de tal modo que no solamente permita las actualizaciones continuas de la información sobre medios procedimientos etc., si no que permita actuar de un campo a otro con lo antelación suficiente para poder prevenir sobre necesidades futuras, normativa, etc.
- La continua reducción que están sufriendo los presupuestos de Defensa, y por ende las Fuerzas Armadas obligan a pensar en mayor medida en los medios existentes en el campo civil, toda vez que dicha disminución impide el que se pueda disponer de medios de transporte particulares de la defensa, ni de medios telemáticos de apoyo al transporte específicos.
- La Ley Orgánica 6/1980 Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, define que la Defensa Civil es la disposición permanente de todos los recursos humanos y materiales no propiamente militares al servicio de la Defensa Nacional y también en la lucha contra todo tipo de catástrofes extraordinarios. Quizás en esta definición deberíamos reflexionar algo más.